

University of Groningen

## Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling

Herweijer, Michiel

*Published in:*  
Regionaal samenwerken

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Herweijer, M. (2019). Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling. In M. Allers, & G. van Nijendaal (editors), *Regionaal samenwerken: Wie bepaalt en wie betaalt?* (blz. 15-25). Raad voor het Openbaar Bestuur.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling

prof. dr. M. (Michiel) Herweijer<sup>2</sup>

## 1 Inleiding

Een ambtelijke fusie en een bestuurlijke herindeling zijn verwante structuurwijzigingen. Bij een ambtelijke fusie wordt het ambtenarencorps van twee of meer gemeenten in één werkmaatschappij samengevoegd. De deelnemende gemeentebesturen behouden hun eigen begroting en vermogensbalans. Bij een bestuurlijke herindeling wordt het ambtenarencorps van de deelnemende gemeenten eveneens samengebracht in één ambtelijke organisatie. De exploitaties van de voormalige gemeenten worden in één begroting ondergebracht en ook de vermogens en schulden van de deelnemende gemeenten worden in één balans samengevoegd. Een bestuurlijke herindeling gaat dus verder.

Bij de beslissing om één van deze structuurwijzigingen door te voeren, zullen de beslissers diverse overwegingen aanvoeren. Sommige overwegingen hebben een bestuurlijk karakter (autonomiebehoud, invloed op andere overheden, kwaliteit lokale democratie, bestuurskracht ambtelijke organisatie). Andere overwegingen hebben een financieel karakter en betreffen het voeren van één administratie, het toerekenen van kosten, het realiseren van besparingen en het verdelen van schulden en bezittingen. De voorbereidingsprocedure om tot een bestuurlijke fusie te komen is door de wetgever sterk geprotocolleerd. Officieel gaat de voorkeur uit naar een procedure van onderop (art. 5 Arhi). De voorbereidingsprocedure om tot een ambtelijke fusie te komen berust op afspraken tussen de betrokken gemeenten en is vormvrij. Goed beschouwd, is de procedure die tot een ambtelijke fusie leidt een procedure van onderop.

In dit hoofdstuk onderzoeken wij ‘welke argumenten van financiële aard door gemeentelijke actoren naar voren worden gebracht bij hun keuze voor een ambtelijke fusie dan wel een bestuurlijke herindeling.’ Het beschouwde tijdvak is: 2006-2018. In 2006 kwam voor het eerst een ambtelijke fusie tot stand. Vanaf dat moment staan beide structuurwijzigingen voor gemeentebesturen als een reële mogelijkheid naast elkaar, hoewel vele bestuurders dat niet zo zullen ervaren. Zowel met betrekking tot bestuurlijke als ambtelijke fusies beschikken we tegenwoordig over enkele evaluatieonderzoeken die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de hierboven opgeworpen vraag.

<sup>2</sup> Dr. M. Herweijer is sinds 1 september 2011 als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Sinds 1 november 2018 is hij als docent overheidsmanagement verbonden aan de University Campus Fryslân (één van de faculteiten van de Rijksuniversiteit Groningen).

## 2 Ambtelijke fusie

Sinds 2006 zijn in Nederland 27 ambtelijke fusies tot stand gekomen tussen twee gemeenten (17 keer), drie gemeenten (8 keer) of vier gemeenten (2 keer).<sup>3</sup> In totaal waren 66 gemeenten betrokken bij deze 27 ambtelijke fusies. In vijf van deze ambtelijke fusies is enkele jaren later een bestuurlijke fusie (herindeling) opgetreden.<sup>4</sup> De integratie van de ambtelijke organisaties heeft in deze vijf clusters gewerkt als voorportaal op weg naar een bestuurlijke fusie. Bij het tot uitvoering brengen van de bestuurlijke herindeling in deze vijf clusters vielen de frictiekosten geringer uit dan gebruikelijk. Dit kwam doordat het personeel van de fuserende gemeenten al was ingepast in één en dezelfde ambtelijke organisatie. Dit betekent een besparing op de frictiekosten.

Twee ambtelijke fusieorganisaties zijn per 1-1-2019 na enkele jaren te hebben gefunctioneerd, weer ontbonden.<sup>5</sup> Dat een ambtelijke fusieorganisatie weer kan worden ontbonden en dat de samenstellende gemeenten dan hun eigen weg gaan, is het vermelden waard. Het kwam in deze eeuw immers nog niet voor dat een bestuurlijke fusie (herindeling) ongedaan kon worden gemaakt.<sup>6</sup> Blijkbaar zijn de kosten van een exit (ontvlechting bij een bestuurlijke herindeling) erg groot.

Het merendeel (20 van de 27) deze ambtelijke fusieorganisaties functioneert nog steeds, hoewel zich hier en daar voortekenen van een op handen zijnde transitie (herindeling respectievelijk ontvlechting) aandienen. De helft van deze per 1-1-2019 operationele ambtelijke fusieorganisaties functioneert minder dan vijf jaar.

Bij de keuze over te gaan tot een ambtelijke fusie is er relatief veel belangstelling van gemeentebestuurders, topambtenaren en raadsleden voor de kosten en baten van deze structuurwijziging. Ondertussen worden inwoners mondjesmaat bij de voorbereiding van deze structuurwijziging betrokken. Na het doorvoeren van deze structuurverandering neemt de aandacht van raadsleden en (nieuwe) medewerkers voor de eigenaardigheden van de ambtelijke fusieorganisatie weer af. Een ambtelijke fusie brengt echter enkele eigenaardigheden met zich mee, zoals onder meer: hogere interne coördinatielasten, doorberekening geleverde diensten aan deelnemende gemeenten, gewijzigde rol gemeentesecretaris.

3 Zie voor een actueel overzicht: Hans van der Werff, Philip van Veller, Wouter Saes, Anne van Heerwaarden en Martijn Bolkestein, Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?, Berenschot, Utrecht, 2018, Bijlage, pp.106-107.

4 Ten Boer – Groningen na 13 jaar; Millingen aan den Rijn – Groesbeek na 6 jaar; Graafstroom – Liesveld – Nieuw Lekkerland na 4 jaar; Dongeradeel – Kollumerland – Ferweradeel na 2 jaar; en Leerdam, Zederik en Vianen na 1 jaar. In de toekomst wordt een bestuurlijke fusie verwacht tussen Beemster en Purmerend die nu samenwerken op basis van de zogeheten gastheervariant.

5 In Ommen en Hardenberg na 8 jaar en in IJsselstein en Montfort eveneens na 7 jaar. Het ziet er naar uit dat ook de ambtelijke fusie tussen Wassenaar en Voorschoten in de loop van 2019 zal worden ontvlochten.

6 Wel werden twee Friese fusiegemeenten, namelijk Boarnsterhim en Littenseradiel, gesplitst in drie delen en toegedeeld aan drie nabijgelegen centrumgemeenten. Dit betekende echter niet dat de oorspronkelijke gemeenten van voor de bestuurlijke herindeling terugkeerden.

Nu de helft van de huidige ambtelijke fusieorganisaties hun tweede raadstermijn zijn ingegaan, is het interessant vast te stellen welke financiële argumenten een rol hebben gespeeld bij het instellen en vervolgens continueren van de ambtelijke fusie. En deels ook te bezien of deze verwachtingen blijken uit te komen.

### *Evaluaties ambtelijke fusie*

Het streven te besparen op de bedrijfsvoeringslasten (minder ICT-licenties, gezamenlijke huisvesting, gedeelde salarisadministratie, gedeelde staffuncties voor juridische zaken en HRM) heeft vrijwel bij alle ambtelijke fusies een rol gespeeld. Dit bleek overigens niet het belangrijkste argument te zijn.<sup>7</sup> Uit diverse evaluaties<sup>8</sup> komt naar voren dat het integreren van twee of meer ambtelijke organisaties een besparing met zich meebrengt in de orde van grootte van 5% tot 10% van de totale gemeentelijke uitgaven.<sup>9</sup> Deze besparing treedt op na verloop van enkele jaren. De besparing is éénmalig. Als terzijde zij opgemerkt dat vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie hebben doorlopen, in de schrale jaren van de grote crisis (2010-2013) ook kans zagen fors te bezuinigen op hun bedrijfsvoeringslasten.

Uit diverse evaluaties komt naar voren dat de uren- en facturenadministratie in de ambtelijke werkmaatschappijen sterk moet worden verbeterd. Een eerste reden voor deze verbetering is dat de jaarlijkse kosten van de gezamenlijke ambtelijke organisatie controleerbaar moeten worden toegerekend aan de deelnemende gemeentebesturen. Een tweede reden is dat de fiscus inzicht wil hebben in de toegevoegde waarde van de ambtelijke organisatie (vanwege het heffen van BTW) en wil weten of sprake is van een positief resultaat (vanwege het eventueel opleggen van een aanslag Vennootschapsbelasting). Het verbeteren van de interne administratie bracht extra administratieve lasten met zich.

Daartegenover staat dat de deelnemende gemeenten bij een ambtelijke fusie hun vaste bedrag voor het bestuursapparaat uit het Gemeentefonds (ongeveer 4 ton per gemeente) behouden. Deze vaste vergoeding uit het Gemeentefonds is overigens ook nodig omdat bij een ambtelijke fusie elke deelnemende gemeente haar bestuurscollege en eigen gemeenteraad inclusief griffier behoudt.<sup>10</sup>

- 7 De zwaarst wegende motieven waren bestuurlijk van aard: behoud lokale autonomie, voorkomen ongewenste herindeling, meer invloed in regionale samenwerking, verminderen kwetsbaarheid en verbeteren dienstverleningskwaliteit. Vergelijk: Stan van de Laar, Dick Spannenburg, Yusuf Bicer, Jody van Diemen, *Samen sterker, maar toch apart*, 2016, pp.18-21.
- 8 Michiel Herweijer en Marieke van Genugten, Wat zijn de gevolgen als twee of meer gemeenten gebruik maken van een en dezelfde ambtelijke organisatie voor het voeren van hun beleid?, in: Herwig Reynaert (red), *Naar springlevende lokale besturen?*, Vanden Broele, Brugge, 2016, pp.201-211. Rekenkamer Barendrecht, *Samen en nog steeds apart* realisatie doelstellingen BAR-samenwerking, 2016. Zie verder: voetnoot 2 en voetnoot 6.
- 9 Een aantal vroege evaluaties is opgenomen in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011.
- 10 Johan Vonk, Leo Aarts en Maaïke van Asselt, *Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling*, Ape, Den Haag, 2014.

Bij besluitvorming die uitmondt in ambtelijke fusie speelt de provinciale toezichthouder nauwelijks een rol. De procedure met behulp waarvan per contract of gemeenschappelijke regeling tot een ambtelijke fusie wordt besloten, is niet bij wet geregeld. In de meeste gevallen ligt het initiatief tot de ambtelijke fusie bij de gemeentesecretarissen. Gelet op hun positie ligt het voor de hand dat de bestuurlijke reorganisatie door hen wordt voorgesteld als een *technische kwestie* gericht op de *vijf K's*: meer kwaliteit, minder kosten, meer klantvriendelijkheid, minder kwetsbaarheid en meer kansen voor het personeel.<sup>11</sup>

Doordat weinig instanties bij het afsluiten van de gemeenschappelijke regeling respectievelijk het dienstverleningscontract betrokken zijn, kan de besluitvorming over een ambtelijke fusie vlot (dat is binnen een half jaar) worden doorlopen. Er is geen wettelijke verplichting inwoners over deze ingrijpende structuurverandering te consulteren.

Een derde partij die roet in het eten kan gooien, zijn de bonden van overheids-personeel. Er moet met de vakbonden overeenstemming worden bereikt over de inpassing van het zittende personeel in de nieuwe werkorganisatie (akkoord over functieboek; akkoord over procedure inpassing; akkoord over procedure geschilbeslechting). De gemeentesecretarissen dienen rekening te houden met wensen die leven in kringen van de gemeenteambtenaren: vandaar het belang van de vijfde K: kansen voor het personeel in een grotere, meer gelaagde en gespecialiseerde werkorganisatie.

Bij een reguliere ambtelijke fusie wordt door twee of drie gemeenten van min of meer vergelijkbare grootte een nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de WGR opgericht waarin het personeel van alle deelnemende gemeenten wordt ondergebracht. Een goed voorbeeld van een reguliere ambtelijke fusie wordt gevormd door de BEL: de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Het inpassen van het ambtelijk personeel is minder eenvoudig.<sup>12</sup>

De zogeheten *gastheervariant* is een *centrumgemeenteconstructie* waarbij het personeel van de kleinere gemeente overgaat naar de ambtelijke organisatie van een grotere broer. Zo kwamen de medewerkers van het kleinere Ten Boer in 2006 in dienst van de centrumgemeente Groningen.<sup>13</sup> Dezelfde gastheerconstructie treffen we aan bij de ambtelijke fusie: Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen, Beemster-Purmerend, Oudewater-Woerden en Zandvoort-Haarlem. Bij de zogeheten *gastheervariant* hoeft alleen voor het personeel van de kleinere gemeente(n) een

11 Stan van de Laar, Dick Spannenburg, Yusuf Bicer, Jody van Diemen, *Samen sterker, maar toch apart*, 2016, pp.18-21.

12 Guido von Grumbkov en Harry ter Braak, Ambtelijke integratie met gelijke inbreng: de casus BEL-gemeenten, in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011, pp.81-99.

13 M. Herweijer en Th. van der Zee, Ambtelijke integratie met de grote broer: de casus Ten Boer, in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011, pp.115-126.

inpassing te worden georganiseerd. De ambtelijke fusieperikelen zijn dan te overzien.

### 3 Herindeling

Sinds 2006 hebben meer dan 50 bestuurlijke fusies (herindelingen) plaatsgevonden. Het aantal gemeenten verminderde van 458 per 1-1-2006 naar 355 per 1-1-2019. Bestuurlijke fusies vinden hun grondslag in het aanvaarden van een wetsontwerp door beide Kamers der Staten Generaal.<sup>14</sup> De procedure waarin het herindelingsontwerp wordt voorbereid, is geregeld in de wet Algemene Regels Herindeling (Arhi). In de coalitieakkoorden van de kabinetten Balkenende en Rutte wordt door de regering een voorkeur uitgesproken voor een herindelingsvoorstel dat berust op een uitspraak van de betrokken gemeenteraden (art 5, ARHI). Deze voorkeur voor een *procedure van onderop* verhindert niet dat in de praktijk de initiatieven tot herindeling vooral uitgaan van benoemde bestuurders zoals Commissarissen van de Koning en burgemeesters. Verder speelt de Minister van BZK een prominente rol bij het aanjagen van herindelingsprocedures.<sup>15</sup>

Gemiddeld duurt besluitvorming die uitmondt in formele herindeling vier jaar. In dat adviestraject spelen vele, niet-lokale instanties een bepalende rol zoals: GS, PS, Raad van State, Minister Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, Eerste Kamer.<sup>16</sup> De kosten van een dergelijk gelaagd en meerjarig besluitvormingstraject zijn relatief hoog. Hoewel officieel wordt gesteld dat een herindeling dient te berusten op besluitvorming van onderop, ligt het zwaartepunt van de sterk geprotocolleerde besluitvorming bij de Tweede Kamer. De inwoners hebben het recht in te spreken maar niet het recht hun grieven in tweede instantie ter toetsing voor te leggen aan een onafhankelijke rechter. De gemeenteraden worden pas in een laat stadium formeel gevraagd in te stemmen met een bestuurlijk voorbereid ontwerp. De mate waarin het college van burgemeester en wethouders de raadsleden al in een vroeg stadium bij het herindelingsoverleg betreft varieert sterk.

Om de centrale vraag van dit hoofdstuk te beantwoorden ‘welke financiële argumenten een rol spelen bij de voorbereiding van een geëffectueerde herindeling’, worden drie recente herindelingen onder de loep genomen. Het gaat daarbij om herindelingen in de provincie waar de auteur woont.

<sup>14</sup> Vergelijk ook artikel 123, lid 1, Grondwet.

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 4, in: Rachel Beerepoot, Rien Fraanje en Michiel Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pp.39-53. In de periode 2012-2017 toonde Minister Plasterk (BZK) zich een uitgesproken voorstander van meer gemeentelijke herindelingen.

<sup>16</sup> Voor een beschrijving van de procedure die leidt tot plaatsing van de herindelingswet in het Staatsblad gerekend vanaf het eerste serieuze initiatief zij verwezen naar: Rachel Beerepoot, Rien Fraanje en Michiel Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pp.31-72.

### 3.1 Drie recente herindelingen in Groningen

- *Westerwolde*

Bij de herindeling die 1-1-2018 heeft geleid tot de fusiegemeente *Westerwolde* hebben financiële argumenten een rol gespeeld. Het belangrijkste motief van de gemeenteraden en bestuurscolleges van Bellingwedde en Vlagtwedde is geweest een kleinschalige fusiegemeente te vormen die niet – zoals het provinciebestuur van Groningen dat graag wilde – ook de veenkoloniale, meer geïndustrialiseerde gemeenten Veendam, Pekela en Stadskanaal zou omvatten. De besturen van de beide plattelandsgemeenten hadden de vrees dat in zo'n grootschalige fusiegemeente hun inwoners aan het voeteneind terecht zouden komen. Ook zouden de kleinschalige uitgangspunten van het streven naar *Cittaslow*<sup>17</sup> in deze grootschalige fusie wellicht het onderspit delven. Tegen de wens van het provinciebestuur in werd door beide gemeenteraden een eigen artikel 5 procedure gestart waarbij de colleges, raden en bevolking zich successievelijk uitspraken ten gunste van het samengaan van deze twee landelijke gemeenten. Een reëel financieel probleem was dat de ene gemeente (Vlagtwedde) over een aanzienlijke financiële reserve beschikte, terwijl de andere gemeente (Bellingwedde) haar laatste oortje inmiddels had versnoept. Uiteindelijk hebben de bestuurders in Vlagtwedde het voorkomen van een grootschalige fusie met de veenkoloniale buurgemeenten zwaarder laten wegen dan het euvel dat de in het verleden gevormde reserves na de herindeling moeten worden gedeeld met het armlastige Bellingwedde. Door deze keuze werd ook de financiële kwetsbaarheid waarmee Bellingwedde te kampen had gekregen tenietgedaan.

Dat de herindeling zou betekenen dat het vaste bedrag voor de bestuurskosten door de fusie zou wegvallen, heeft in de lokale besluitvorming geen rol gespeeld, maar wordt in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp genoemd.<sup>18</sup> Leidend in deze casus is geweest om door een *kleinere herindeling een grotere herindeling te voorkomen* en zo de inwoners in staat te stellen ook in de toekomst op de ontwikkeling van de streek Westerwolde een eigen stempel te blijven drukken.

17 Beide samenstellende gemeenten hadden zich in het verleden aangesloten bij de internationale beweging van lagere overheden: Cittaslow. Vergelijk: [www.cittaslow.org](http://www.cittaslow.org). Dit verband van lagere overheden werd opgericht in 1999 in Italië. In Nederland zijn tien gemeenten lid van Cittaslow. Internationaal telt de beweging meer dan 200 aangesloten lagere overheden in dertig verschillende landen. De beweging richt zich op het in stand houden van ambachtelijke bedrijven, behoud van monumentale waarden, duurzaamheid en kleinschalige bestuurlijke verhoudingen.

18 Overigens wordt deze tegenvaller in de algemene uitkering van € 338.292 wel genoemd in de paragraaf 4. financiële aspecten van het wetsontwerp KST 34.593, nr.3 p.9. Het behoort tot het vaste gebruik dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze financiële paragraaf aan het wetsontwerp toevoegt.

- *Het Hogeland*

Bij de herindeling die op 1-1-2019 heeft geleid tot de vorming van de fusiegemeente *Het Hogeland* hebben financiële argumenten een rol gespeeld. Van groot belang waren de OZB-inkomsten die jaarlijks door de bedrijven in de Eemshaven aan het gemeentebestuur worden afgedragen.<sup>19</sup> De voormalige gemeente Eemsmond stond erop dat niet alleen haar inwoners maar ook de excentrisch in deze gemeente gelegen Eemshaven en de daar gevestigde bedrijven als één geheel in westelijke richting zouden worden samengevoegd met de gemeenten Bedum, Winsum en De Marne. Ten aanzien van deze laatstgenoemde gemeente speelde een rol dat haar financiële positie kwetsbaar geworden was.

Het provinciebestuur en haar adviseurs<sup>20</sup> hadden liever gezien dat de (vanwege de OZB-opbrengst) lucratieve Eemshaven zou worden afgesplitst en zou worden ondergebracht bij de oostelijke fusiegemeente waarvan ook de financieel kwetsbare gemeenten Delfzijl en Loppersum een onderdeel uitmaakten. In dat geval zouden ook de beide zeehavens (Delfzijl en Eemshaven) onder de regie van één gemeentebestuur vallen. Lange tijd stond het provinciebestuur op het standpunt dat de gemeente Eemsmond wel zou mogen kiezen voor een westelijke fusie, mits de Eemshaven (inclusief de OZB-inkomsten) maar zou worden afgestaan aan de oostelijke fusiegemeente Delfzijl, Appingedam en Loppersum die waarschijnlijk per 1-1-2021 zal worden gevormd.

In een procedure van onderop (art. 5 Arhi) die door vier gemeenten (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond) werd geëntameerd, is de gehele gemeente (zowel inwoners als Eemshaven inclusief bedrijven) ondergebracht bij de fusiegemeente *Het Hogeland*. Deze nieuwe gemeente loopt van het Lauwersmeer tot voorbij Roodeschool en van het Wad tot aan de Stad. Dat door deze herindeling (*vier in de pan*) drie keer het vaste bedrag uit het Gemeentefonds voor de bestuurlijke organisatie komt te vervallen, is wel gesignaleerd met name in de Memorie van Toelichting maar hieraan werd door de betrokken lokale bestuurders en raden geen groot gewicht toegekend. Ook in dit Groninger cluster is sprake geweest van een fusie van onderop (art. 5 Arhi).

- *Haren*

In een referendum gehouden op 19 maart 2014 sprak 74% van de kiezers van de gemeente *Haren* bij een opkomst van 75% zich uit tegen een herindeling met de centrumgemeente Groningen. Behalve autonomieverlies speelde ook het vooruitzicht van hogere lokale belastingtarieven daarbij een rol. Door deze kiezersuitspraak lag een herindeling van onderop met actieve medewerking door de ge-

19 C. Hoebe en L. Janzen, *Gevolgen van gemeentelijke herindeling in Hoogeland en Eemdelta voor de belastingdruk*, COELO, Groningen, z.j., pp.31-32.

20 Waaronder ook gerekend moet worden de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. Deze commissie publiceerde februari 2013 het rapport *Grenzeloos Gunnen*. In deze visie werd gemikt op een samenvoeging van de zeehavengemeenten Delfzijl en Eemsmond. Het gemeentebestuur van Eemsmond voelde echter meer voor een samenwerking in westelijke richting met Winsum en Bedum.



meenteraad van Haren niet langer voor de hand. Het was daarom van groot belang dat de provincie een steekhoudend argument in handen kreeg zelf een herindelingsprocedure van bovenaf door te voeren (art. 8 Arhi).

Bij het onderbouwen van het provinciale besluit (maart 2016) om art. 8 Arhi van stal te halen hebben financiële argumenten een cruciale rol gespeeld. Het provinciebestuur dat ook het financiële toezicht op de gemeentefinanciën uitoefent, heeft met grote stelligheid gesteld dat de financiële positie van de gemeente Haren zwak was en dat het in de toekomst voor deze gemeente met relatief welvarende inwoners een probleem zou worden een sluitende begroting in te kunnen blijven dienen. Hoewel onder meer in een rapport van prof. dr. M.A. Allers is aangetoond dat de financiële positie van Haren zeker niet hopeloos was en zich – als gevolg van voorgenomen bezuinigingen - duidelijk zou kunnen verbeteren,<sup>21</sup> bleef GS Groningen het financiële argument dat Haren kwetsbaar was herhalen om zo een onderbouwing te kunnen leveren voor zijn keuze voor een procedure van bovenaf.

Hoewel de gemeenteraad van Groningen blijkens raadsvergaderingen en ook de meeste wethouders in Groningen geen grote meerwaarde zagen in toevoeging van Haren aan Groningen-Stad, was het voor de topbestuurders op het gemeentehuis en het provinciehuis aanlokkelijk dat dankzij de toevoeging van Ten Boer en Haren de gemeente Groningen de gemeente Eindhoven wellicht als vijfde gemeente van het land zou kunnen passeren.<sup>22</sup> Een argument dat daarbij wel werd aangevoerd is dat hoe meer inwoners een bestuurder in Den Haag en Brussel kan vertegenwoordigen, hoe groter de kans wordt dat verzoeken van deze bestuurder en diens gemeente serieus in overweging worden genomen door de centrale fondsbeheerders (*de lobbykracht van het getal*).

In deze derde fusie was sprake van een procedure van bovenaf. Andere spelers en andere argumenten geven dan de doorslag. In dat opzicht is de procedure rond Groningen-Haren-Ten Boer minder goed vergelijkbaar met procedures van onderop zoals die zich voordoen bij ambtelijke fusies (paragraaf 2) en de besproken procedures in Westerwolde en Het Hogeland (deze paragraaf).

- 21 'De provincie Groningen wil Haren laten fuseren met Groningen en Ten Boer. Als belangrijke reden wordt hiervoor het kwetsbare financiële perspectief van Haren genoemd. COELO onderzocht of de financiële positie van Haren inderdaad een goede reden vormt voor de door de provincie voorgestelde gemeentelijke herindeling. Het antwoord is nee.' Citaat ontleend aan: M.A. Allers, Financiële positie Haren: reden voor herindeling?, COELO, Groningen, 2016, p.4.
- 22 Op 31 mei 2018 telde Eindhoven 229.637 inwoners. Per 31 mei 2018 telt Groningen (inclusief Ten Boer en Haren) 229.502 inwoners. Waarmee kan worden vastgesteld dat de Noordelijke doelstelling net niet werd gehaald. Toch hopen de Groninger Stadsbestuurder bij hun bezoeken in Den Haag als vertegenwoordigers van de metropool van het Noorden nu met meer inwoners nog meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Hetgeen zich ook financieel gunstig pleegt te vertalen.

#### 4 Vergelijking

Bij de keuze voor herindeling respectievelijk ambtelijke fusie spelen financiële argumenten beslist een rol. Hoewel ze niet de doorslag geven. Bij vrijwel alle ambtelijke fusies is bij de gemeentelijke actoren een duidelijk streven waarneembaar te bezuinigen op de bedrijfsvoeringslasten. De financiële problemen waaraan deze structuurverandering het hoofd moet bieden, spruiten niet zo zeer voort uit de decentralisaties in het sociale domein, maar kunnen het gevolg zijn van tegenvallers in het eigen grondbedrijf (Ten Boer) of het moeilijk kunnen opvangen van de forse bezuinigingen (2010-2013) door het Rijk (Ommen, De Wolden). Daarnaast spelen bestuurlijke motieven zoals behoud lokale autonomie en verbeteren dienstverleningskwaliteit een rol.

Uit de vergelijking met het alternatief herindeling komt naar voren dat aan het doorvoeren van een ambtelijke fusie geringe besluitvormingskosten verbonden zijn en dat de ambtelijke fusie betrekkelijk snel door de gemeentesecretarissen in goed overleg kan worden voorbereid. De nadruk op doelmatigheid en bedrijfsvoering leidt ertoe dat de inwoners niet intensief bij deze ingrijpende structuurverandering worden betrokken. We merken op dat een ambtelijke fusie *ongedaan kan worden gemaakt* en dat de besluitvorming door lokale beslissers (in casu: de gemeentesecretarissen) wordt gedomineerd.

#### Vergelijking overwegingen ambtelijke fusie – bestuurlijke herindeling

	<i>Ambtelijke fusie</i>	<i>Herindeling</i>
Kosten besluitvormings-procedure	laag	hoog
Vermogen en schuld deelnemende gemeenten	blijft gescheiden	worden geïntegreerd
Centrale spelers binnen gemeenten	gemeente-secretarissen	burgemeesters
Rol provincie en rijk	afwezig	groot
Tijdsverloop	snel	langzaam
Financieel motief	eenmalige besparing kosten bedrijfsvoering	sanering financiële vermogenspositie
Vaste vergoeding bestuursapparaat	blijft behouden, elke deelnemende gemeente behoudt eigen bestuur	vervalt n-1 keer, er wordt één bestuurs-apparaat ingesteld
Vergoeding transitiekosten	nee	ja
Omkeerbaar	ja	nee

Bij bestuurlijke herindeling gaan alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten over naar de nieuwe fusiegemeente. Gemeentebesturen met aanzienlijke reserves (zoals Vlagtwedde) vinden het lastig te verteren wanneer een deel van hun spaarcenten tegen schulden van hun fusiepartner wordt weggestreept. Ook bij de omzetting van de ambtelijke fusie Ten Boer – Groningen naar een bestuurlijke herindeling speelde de sanering van de schuldenpositie van Ten Boer een belangrijke rol. Zo ontving Ten Boer kort voor de start van de herindelingsprocedure een saneringsbijdrage op grond van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Pas nadat dat struikelblok was weggenomen stond de gemeente Groningen positiever tegenover de voorgenomen bestuurlijke fusie.

Behalve reserves gaat bij een herindeling ook de belastingcapaciteit over. Zowel de huishoudens in Haren als de bedrijven in de Eemshaven werpen elk jaar de nodige OZB af en vormen daarmee een aantrekkelijke gebiedsuitbreiding. Het loont – zo wordt verondersteld – de moeite deze aantrekkelijke en jaarlijks presterende inkomstenbronnen binnen de grenzen van de eigen fusiegemeente te krijgen. Wel moet hierbij worden vermeld dat een hogere belastingcapaciteit leidt tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Een deel van deze ‘winst’ wordt dus weer afgeroomd.

Uit recente herindelingsscans die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden uitgevoerd, blijkt dat een herindeling an sich niet tot een hogere uitkering uit het Gemeentefonds leidt. Waar in de vorige eeuw een zekere progressie in de maatstaven van het Gemeentefonds verscholen zat, zijn deze perverse prikkels inmiddels verdwenen. Een mogelijk financieel nadeel van een herindeling is dat de vaste voet die elke deelnemende gemeente in het cluster ontving voor de bekostiging van het bestuursapparaat n-1 keer vervalt. Dit is echter een betrekkelijk geringe tegenvaller omdat in de nieuwe fusiegemeente ook minder bestuurders en raadsleden worden onderhouden.

In vergelijking tot een ambtelijke fusie is de procedure om tot een herindeling te komen een kwestie van lange adem en hoge besluitvormingskosten. Het vergt aanhoudende aandacht van vooral de burgemeester om in het overleg met vertegenwoordigers van de provincie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Kamerleden van de regeringscoalitie het voorkeursontwerp in het Staatsblad te loodsen. Hoewel de advisering over herindeling sterk bij wet geprotocolleerd is, is de invloed van de inwoners beperkt maar groter dan bij een ambtelijke fusie. In vergelijking met ambtelijke fusie (tabel 1) valt op dat de keuze voor herindeling onomkeerbaar is en dat andere overheden (het provinciebestuur en vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) veel invloed op de uitkomst van dit keuzeproces uitoefenen.

## 5 Conclusie

Uit de voorgaande studie naar de argumentatie op het gemeentelijke grondvlak komt wellicht een iets andere weging van argumenten naar voren, dan zou zijn verkregen indien de focus van deze bijdrage zich zou hebben gericht op het Haagse discours tussen onder meer: BZK, VNG en Kamer. Op het gemeentelijke grondvlak worden vooral argumenten gewisseld over zaken die de gemeentelijke actoren zelf kunnen beïnvloeden.

Een bestuurlijke fusie is onomkeerbaar. Om de frictiekosten te dekken ontvangt de nieuwe fusiegemeente van het Rijk meerjarig een transitievergoeding ter bestrijding van de frictiekosten. Het basisbedrag in de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds valt lager uit, maar er hoeven ook minder raadsvergoedingen en wethoudersalarissen te worden verstrekt. In een aantal gevallen worden bestuurlijke fusies ingezet om een financieel zwakke gemeente (zoals Ten Boer, De Marne) duurzaam perspectief te bieden. Officieel stelt de regering dat een bestuurlijke fusie van onderop dient plaats te vinden, maar artikel 8 (procedure van bovenaf) staat altijd klaar als stok achter de deur. In beide gevallen duurt de besluitvorming lang, is het verloop voor het gemeentebestuur lastig voorspelbaar en zijn de kosten aanzienlijk.

Een ambtelijke fusie belooft een kostenbesparing op te leveren die bovendien gepaard gaat met een versterking van de ambtenarenkracht. Deze structuurwijziging kan met betrekkelijk weinig externe interventie in korte tijd worden gerealiseerd. De besluitvormingskosten zijn laag. Voor zo'n ambtelijke fusie verkrijgt de gemeente geen frictiekostenvergoeding van het rijk. Een ambtelijke fusie is omkeerbaar en kan weer ongedaan worden gemaakt. De deelnemende gemeenten hebben wel één ambtelijk apparaat maar nog steeds hun eigen begroting en eigen vermogensbalans en krijgen van het Rijk een vaste vergoeding voor het eigen bestuursapparaat.